

22 de abril de 2025
UNA-IEM-OFIC-134-2025

M.Sc. Ileana Schmidt Fonseca
Coordinadora
Comisión de Análisis de Temas Institucionales
Consejo Universitario

Estimada señora:

En respuesta a su oficio UNA-CATI-SCU-OFIC-072-2025, en el que solicita emitir criterio sobre el expediente 23460: LEY PARA LA DINAMIZACIÓN DE LA ATENCIÓN DE LA POBLACIÓN VULNERABLE EN COSTA RICA, remitimos las observaciones realizadas por la Mág. Larrisa Arroyo Navarrete, abogada especialista en derechos humanos, género e inclusión y académica del Instituto de Estudios de la Mujer.

PRIMERO: Materia del proyecto de ley

Este criterio técnico versa sobre política social y derechos económicos y sociales, en particular sobre la distribución de recursos públicos destinados a la atención de personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad económica. El proyecto también aborda de manera transversal materias relacionadas con protección social, género, discapacidad, niñez y personas adultas mayores, al proponer reformas a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley N.º 5662), a la Ley N.º 7636 sobre pensión para personas con discapacidad con dependientes, y a la Ley N.º 8783.

SEGUNDO: Objetivo del proyecto de ley

El proyecto de ley “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica”, expediente legislativo N.º 23.460, plantea como objetivo principal el fortalecer y agilizar la atención de personas en situación de vulnerabilidad económica, pobreza y pobreza extrema, mediante reformas normativas orientadas a optimizar el uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). Para ello, se propone:

- i) delimitar con mayor precisión la población beneficiaria,
- ii) establecer criterios técnicos de priorización y selección,
- iii) asignar recursos específicos al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para programas dirigidos a mujeres en situación de pobreza o violencia, y
- iv) garantizar la articulación institucional mediante el uso de bases de datos unificadas como el SINIRUBE.

TERCERO: Cambios principales propuesto en este proyecto de ley

El proyecto de ley “**Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica**”, expediente legislativo N.º 23.460, propone como cambios principales los siguientes:

1. **Reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Ley N.º 5662)** para delimitar con mayor claridad la población beneficiaria del Fondo (FODESAF), incluyendo expresamente a personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar y personas menores de edad, independientemente de su situación migratoria.
2. **Incorporación del enfoque de priorización progresiva**, orientado a atender en primer lugar a quienes se encuentren en condiciones más críticas de pobreza extrema, conforme a los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).
3. **Asignación específica de recursos al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)**, estableciendo que un 2% de los ingresos anuales del FODESAF se destinen al financiamiento de programas para mujeres en situación de pobreza, vulnerabilidad económica o violencia, fortaleciendo así el rol del INAMU en la política pública de género.
4. **Fortalecimiento de los mecanismos de selección y registro de personas beneficiarias**, mediante la exigencia de metodologías aprobadas por los entes jerárquicos y el reporte obligatorio al Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE), para evitar duplicidad de beneficios y mejorar la coordinación interinstitucional.
5. **Reforma a la Ley N.º 7636 sobre pensiones a personas con discapacidad con dependientes**, para incorporar criterios de vulnerabilidad económica en la asignación de pensiones del Régimen No Contributivo administrado por la CCSS, con base en estudios técnicos y parámetros definidos institucionalmente.
6. **Adición de un transitorio a la Ley N.º 8783**, otorgando a las instituciones un plazo de seis meses para reglamentar la nueva metodología y criterios de selección de personas beneficiarias, conforme a lo establecido en el artículo 5 reformado.

Estos cambios se plantean como una forma de **optimizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, mejorar la focalización de las políticas sociales y garantizar una mayor cobertura y equidad en la atención a poblaciones históricamente excluidas**, incluyendo mujeres, personas con discapacidad y personas migrantes menores de edad.

CUARTO: Sobre la coherencia entre título, objetivo y contenido

Se determina que sí existe coherencia entre el título del proyecto de “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica”, su objetivo declarado y el contenido normativo propuesto. El título alude al fortalecimiento de la atención a poblaciones en condición de vulnerabilidad y el articulado materializa este propósito mediante reformas legales que:

- Definen con mayor claridad a las poblaciones destinatarias de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF),
- Introducen criterios técnicos para su priorización,
- Establecen mecanismos para una mejor articulación interinstitucional,
- Y asignan recursos específicos para atender necesidades diferenciadas, como en el caso de las mujeres en situación de pobreza o violencia.

Desde una perspectiva de derechos humanos y de género, es positivo que el contenido normativo reconozca explícitamente diversos factores de vulnerabilidad como la discapacidad, la edad, la condición migratoria y el género, lo cual permite avanzar hacia una comprensión más integral y no neutral de la pobreza. En consecuencia, el título refleja adecuadamente la intención transformadora del proyecto, en tanto plantea no solo la atención, sino su dinamización, es decir, su agilización, focalización y mejor ejecución, aspectos que se desarrollan de forma concreta en el texto.

QUINTO: Definición conceptual

El proyecto de ley presenta avances relevantes en cuanto al uso de conceptos clave para la identificación y atención de personas en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, se plantean preocupaciones en relación con la precisión conceptual, consistencia terminológica y claridad técnica, para garantizar una interpretación coherente y la implementación de la norma:

1. Uso del término "vulnerabilidad económica":

El proyecto incorpora este concepto como criterio central para definir a las personas beneficiarias, junto con la pobreza básica y la pobreza extrema. No obstante, no se ofrece una definición normativa explícita de “vulnerabilidad económica”.

Aunque se hace referencia al uso de datos del INEC y a la línea de pobreza anual, sería recomendable incorporar una definición funcional clara, que permita una interpretación uniforme por parte de las instituciones implementadoras o responsables a lo largo del proceso. Esto es particularmente importante al tratarse de una noción que puede implicar factores estructurales interseccionales tales como género, discapacidad, edad o condición migratoria y no únicamente carencias económicas directas.

2. **Ambigüedad en relación con personas menores de edad:**
Se incluye acertadamente a las personas menores de edad como beneficiarias del FODESAF “independientemente de su situación migratoria”. Sin embargo, sería deseable precisar si esta protección se circunscribe únicamente a personas migrantes no acompañadas, solicitantes de refugio o a todas las personas menores sin distinción. En el marco de los derechos humanos, la niñez migrante, ya fuera acompañada o no, requiere un abordaje diferenciado, especialmente ante la ausencia de documentos o barreras institucionales de acceso.
3. **Conceptos como “discapacidad” y “personas con discapacidad”:**
El proyecto utiliza el término “personas con discapacidad”, lo cual es congruente con la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD)**. Sin embargo, no se aclara si se parte de una **definición social o biomédica de la discapacidad**. Desde una perspectiva de derechos humanos, es necesario que se reconozca el enfoque social y de accesibilidad universal, tal como lo exige la CRPD, entendiendo la discapacidad como el resultado de la interacción entre las condiciones de salud de una persona y las barreras del entorno. Por esta razón, es imperativo que se haga la consulta a organizaciones de sociedad civil dedicadas a la materia de los derechos de las personas con discapacidad, particularmente aquellas que trabajan desde la interseccionalidad o que incluyen otros elementos además de la discapacidad como tal, por ejemplo género, edad y otras.
4. **Ausencia de definiciones fundamentales:**
El texto no ofrece un glosario de términos ni refiere a otros cuerpos normativos para referenciar conceptos clave que podrían evitar interpretaciones restrictivas, tales como “jefa de hogar”, “situación de violencia”, o “formación humana” (mencionado en el inciso f del artículo 3). La falta de precisión puede dar lugar a **subjetividades o prácticas discriminatorias** en la implementación.

Aunque se reconoce que el lenguaje del proyecto es mayoritariamente accesible y se aparta de tecnicismos innecesarios, **la incorporación de definiciones claras, con base en estándares de derechos humanos y perspectiva interseccional, fortalecería sustancialmente la seguridad jurídica de la norma y su correcta aplicación**, especialmente en contextos institucionales diversos y con población históricamente excluida, reconociendo que en la práctica no se tiene claridad del marco referencial.

SEXTO: Sobre el uso del lenguaje inclusivo y no discriminatorio como acción para la igualdad

En cumplimiento de los estándares nacionales e internacionales en materia de igualdad y no discriminación, resulta fundamental que las normativas costarricenses —y en particular aquellas dirigidas a poblaciones en situación de vulnerabilidad— hagan uso sistemático de un lenguaje inclusivo y no discriminatorio. Este uso no es únicamente una cuestión de estilo, sino una acción afirmativa con impacto jurídico y simbólico, orientada a garantizar el derecho a la igualdad y al reconocimiento de la dignidad de todas las personas, en su diversidad.

El texto del expediente legislativo N.º 23.460 muestra un avance positivo al utilizar en varios pasajes el término “personas” (por ejemplo, “personas con discapacidad”, “personas adultas mayores”, “personas menores de edad”), lo cual evita el uso exclusivo del masculino genérico y permite una mayor inclusión.

No obstante, se identifican algunas expresiones que evidencian un binarismo de género y niegan la representatividad hacia identidades no binarias y diversas por ejemplo “los beneficiarios”, “los costarricenses” y “los extranjeros residentes legales” para mencionar algunos.

El uso de un lenguaje que no reproduzca estereotipos de género ni invisibilice identidades es consistente con los estándares interamericanos de derechos humanos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los Principios de Yogyakarta y el MESECVI han establecido que el reconocimiento de la identidad de género es una obligación estatal y que el lenguaje constituye un componente esencial del trato digno, libre de violencia simbólica o psicológica.

En particular:

- La CIDH ha indicado que el uso deliberado de pronombres o sustantivos que no se alinean con la identidad de una persona constituye una forma de violencia conocida como *misgendering*.

- La Opinión Consultiva N.º 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que la identidad de género es un elemento esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad, al nombre, a la privacidad y al reconocimiento de la personalidad jurídica.
- El MESECVI, en su Tercer Informe Hemisférico (2017), recomendó expresamente a los Estados garantizar el derecho a la identidad de género, lo cual incluye el uso adecuado del lenguaje por parte de las instituciones públicas.

Por tanto, se recomienda que el proyecto de ley fortalezca su redacción mediante la adopción coherente y explícita de un lenguaje inclusivo y respetuoso, evitando tanto el uso de formas binarias como la invisibilización de identidades diversas.

Esto no solo armoniza con las mejores prácticas legislativas internacionales, sino que promueve una cultura normativa más igualitaria, democrática y respetuosa de la dignidad de todas las personas, reconociendo las desigualdades estructurales particularmente que pesan en contra de las mujeres y de lo femenino en general.

SÉTIMO: Cumplimiento con el marco constitucional y convencional de derechos humanos

El proyecto de ley “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica” se enmarca en una materia estrechamente vinculada con los derechos económicos, sociales y culturales y por tanto debe evaluarse a la luz del bloque de legalidad nacional e internacional de derechos humanos, el cual goza de rango supraconstitucional cuando la protección que otorga a los derechos fundamentales es más amplia, conforme a lo dispuesto por la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Desde esta perspectiva, el proyecto no contradice el marco de derechos humanos vigente y presenta elementos que pueden fortalecer el cumplimiento de las siguientes obligaciones internacionales del Estado costarricense:

1. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) – Ley N.º 6968 (1984): La asignación específica de recursos al INAMU para la atención de mujeres en situación de pobreza, violencia o vulnerabilidad económica constituye una medida afirmativa que da cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la CEDAW, así como a las Recomendaciones Generales N.º 25 (acción afirmativa), N.º 28 (obligaciones del Estado Parte) y N.º 33 (acceso a la justicia) del Comité CEDAW.

De igual forma, responde a las observaciones finales emitidas por el Comité en el 7.º informe periódico de Costa Rica (CEDAW/C/CRI/CO/7), en donde se insta al Estado a fortalecer la institucionalidad de género y a asignar recursos adecuados para su cumplimiento.

2. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) – Ley N.º 7499 (1995): El fortalecimiento del INAMU y la incorporación de criterios para la atención de mujeres en situaciones de violencia responden al deber estatal de adoptar políticas públicas sostenidas y con presupuesto asignado, según lo establece esta Convención. A su vez, son coherentes con los informes del MESECVI, que recomiendan reforzar los mecanismos institucionales de atención a mujeres en situación de violencia mediante financiamiento sostenible.
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) – Ley N.º 4534 (1970): Al buscar una distribución equitativa y técnica de los recursos públicos para atender a personas en situación de pobreza o exclusión, el proyecto se armoniza con el derecho al igual reconocimiento de la personalidad jurídica, el acceso a prestaciones sociales, la protección de la dignidad humana y el derecho a la igualdad ante la ley, conforme lo interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples sentencias, así como en su Opinión Consultiva N.º 18/03 y N.º 24/17.
4. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) – Ley N.º 8661 (2008): La inclusión explícita de personas con discapacidad como beneficiarias del FODESAF y de pensiones bajo criterios de vulnerabilidad económica se vincula con lo dispuesto en los artículos 5 (igualdad y no discriminación), 28 (nivel de vida adecuado y protección social) y 19 (vida independiente y participación en la comunidad) de la CDPD.
5. Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) – Ley N.º 7184 (1990): La garantía del acceso a recursos públicos para personas menores de edad, independientemente de su situación migratoria, es una medida acorde con el “principio de interés superior de la persona menor de edad”, y responde a lo establecido en los artículos 2, 3 y 26 de la CDN, particularmente en relación con el derecho a la seguridad social y la protección especial frente a condiciones de vulnerabilidad.

6. Recomendaciones del Examen Periódico Universal (EPU): Costa Rica ha recibido reiteradas recomendaciones para fortalecer su sistema de protección social con un enfoque de derechos humanos, incluyendo la necesidad de mejorar el acceso a prestaciones sociales para mujeres, personas con discapacidad, niñez y personas migrantes. El proyecto responde parcialmente a estas recomendaciones.
7. Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): El proyecto coadyuva al cumplimiento de los ODS 1 (Fin de la pobreza), 5 (Igualdad de género), 10 (Reducción de las desigualdades) y 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas). La asignación específica de recursos, el uso de datos para priorización y la articulación institucional refuerzan el compromiso del Estado con una política social equitativa y transparente.

Así las cosas, el proyecto es coherente con los principales instrumentos convencionales de derechos humanos y con las obligaciones derivadas de los mismos. No obstante, se recomienda que el texto legislativo incluya explícitamente la referencia al marco normativo internacional y, en particular, a la CEDAW, la Convención de Belém do Pará y el Pacto de San José, como parte de una formulación normativa armoniosa, con enfoque de género y respetuosa de las diversidades como elemento esencial de las democracias y la dignidad humana.

OCTAVO: Inclusión y uso de perspectiva interseccional

El proyecto de “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica” incorpora de forma implícita ciertos elementos que permiten un abordaje interseccional, al reconocer que la vulnerabilidad económica no es una condición uniforme, sino que puede verse agravada por otros factores como el género, la edad, la discapacidad o la condición migratoria.

En este sentido, se valora positivamente:

- La inclusión específica de mujeres jefas de hogar, en reconocimiento de su desventaja estructural en el acceso a recursos económicos.
- El reconocimiento de personas menores de edad independientemente de su situación migratoria, una medida que responde a estándares internacionales de protección especial a la niñez en contextos de movilidad humana.
- La priorización de personas con discapacidad y personas adultas mayores, como grupos que enfrentan múltiples formas de exclusión.

No obstante, si bien el texto alude a estas categorías, no desarrolla un marco explícito que articule cómo estas condiciones interactúan entre sí ni cómo las instituciones deberán responder a esta complejidad. Desde una perspectiva interseccional —tal como lo han exigido tanto el Comité CEDAW como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la CIDH—, es esencial reconocer que las múltiples dimensiones de identidad (género, clase, raza, edad, discapacidad, migración, entre otras) no actúan de forma aislada, sino que se entrecruzan, generando formas específicas y agravadas de discriminación.

La Opinión Consultiva N.º 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece que los Estados deben adoptar medidas diferenciadas para garantizar una igualdad sustantiva y corregir desigualdades estructurales. De igual forma, el MESECVI ha señalado que el diseño de políticas públicas debe considerar múltiples factores de riesgo y exclusión simultáneos, a fin de evitar respuestas normativas que resulten neutras o insuficientes.

Por ello, se recomienda que el proyecto de ley:

1. Explícite el uso de una perspectiva interseccional como principio rector para la asignación de recursos y el diseño de metodologías de priorización.
2. Incorpore directrices que aseguren que la selección de personas beneficiarias considere la acumulación de factores de vulnerabilidad, como mujeres con discapacidad, personas adultas mayores migrantes o personas trans en situación de pobreza.
3. Establezca como obligación institucional el registro y análisis de datos desagregados, incluyendo variables de género, edad, discapacidad, origen étnico, raza, identidad de género, y condición migratoria.

El fortalecimiento de una perspectiva interseccional no solo contribuye a una política social más justa y efectiva, sino que permite al Estado cumplir con sus obligaciones internacionales de garantizar igualdad real y no discriminación múltiple, conforme al marco convencional de derechos humanos.

NOVENO: Sobre el cumplimiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030

El proyecto de “**Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica**” guarda relación directa con varios de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** de la **Agenda 2030**, aunque no los menciona de manera explícita en su articulado.

A pesar de esta omisión formal, puede afirmarse que el contenido del proyecto **contribuye al cumplimiento de múltiples metas internacionales** asumidas por el Estado costarricense, en tanto orienta recursos públicos hacia la reducción de desigualdades y el fortalecimiento de la protección social con enfoque de derechos.

Se recomienda sin duda alguna la mención de lo dicho anteriormente dada la importancia que conlleva en cuanto a compromiso político y estrategia de compromiso en relación con los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Para facilitar dicha asignación se mencionan los ODS particularmente relacionados con este proyecto:

- **ODS 1: Fin de la pobreza**

El núcleo del proyecto gira en torno a la atención prioritaria de personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad económica. La redistribución más efectiva de los fondos del FODESAF es una medida alineada con la meta 1.3, que promueve la implementación de sistemas de protección social apropiados para todos, incluyendo pisos de protección.

- **ODS 5: Igualdad de género**

La asignación específica del 2% de los ingresos del FODESAF al INAMU para atender a mujeres en situación de pobreza o violencia representa una acción afirmativa directamente relacionada con las metas 5.1 (poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y niñas) y 5.c (adoptar y fortalecer políticas sólidas y legislación aplicable para la promoción de la igualdad de género).

- **ODS 10: Reducción de las desigualdades**

La priorización de grupos históricamente excluidos —como personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, personas menores migrantes y personas adultas mayores— se vincula con la meta 10.2, que apunta a empoderar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, origen étnico o situación económica.

- **ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas**

La exigencia de metodologías claras, rendición de cuentas ante el SINIRUBE y transparencia en la gestión de beneficiarios se relaciona con la meta 16.6, orientada a desarrollar instituciones eficaces, responsables y transparentes.

- **ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos**

La articulación entre instituciones públicas para el uso compartido de bases de datos (como el SINIRUBE) responde a la meta 17.18, sobre el fortalecimiento de la capacidad estadística para mejorar la toma de decisiones basada en evidencia.

Como se dijo anteriormente, aunque el proyecto avanza en prácticas coherentes con los ODS, se recomienda que el texto legislativo incorpore una mención expresa de la Agenda 2030 y de su vinculación con la política pública social, como una señal del compromiso del Estado con sus obligaciones multilaterales, y para fortalecer la articulación entre la normativa interna y los marcos de desarrollo sostenible. Esto contribuiría, además, a que la evaluación y monitoreo del cumplimiento legal incluya indicadores internacionales reconocidos y facilite futuras auditorías de desempeño institucional.

DÉCIMO: Sobre la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica” establece ciertos lineamientos relacionados con la asignación de recursos públicos, particularmente en el marco del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). No obstante, si bien se evidencian avances relevantes, también existen vacíos que deben ser atendidos para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de la norma.

1. Asignación específica al INAMU: El proyecto introduce una reforma significativa al artículo 3 inciso f) de la Ley N.º 5662, estableciendo que un 2% de los ingresos anuales del FODESAF —tanto ordinarios como extraordinarios— sea destinado al Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU). Esta disposición representa una medida afirmativa relevante para el cumplimiento de sus atribuciones legales, especialmente en el financiamiento de programas de formación humana dirigidos a mujeres en situación de pobreza, vulnerabilidad económica o violencia. Esta asignación concreta fortalece el principio de igualdad sustantiva, ya que reconoce que la igualdad formal no basta cuando existen barreras estructurales que afectan de manera diferenciada a determinados grupos. En este sentido, constituye un avance sustancial para el cumplimiento del principio de no regresividad en materia de derechos humanos, particularmente de los derechos económicos y sociales de las mujeres.
2. Ausencia de previsión sobre recursos adicionales o complementarios: Fuera del porcentaje específico asignado al INAMU, el proyecto no establece nuevos recursos ni identifica fuentes adicionales de financiamiento para garantizar el cumplimiento integral de las disposiciones propuestas. Dado que el proyecto requiere una reformulación institucional de metodologías, priorización de personas beneficiarias y articulación interinstitucional, se esperaría una asignación presupuestaria complementaria o una previsión explícita de los costos operativos asociados.

3. Falta de claridad sobre los costos de implementación tecnológica y de seguimiento: La obligación de remitir al SINIRUBE los listados de las personas beneficiarias y la conformación de una base de datos única conlleva exigencias técnicas que pueden variar significativamente entre instituciones. Sin embargo, el proyecto no contempla lineamientos presupuestarios ni mecanismos de apoyo para garantizar capacidades institucionales suficientes, especialmente en instituciones con menos infraestructura tecnológica.
4. Dependencia de reglamentación posterior: El cumplimiento de varias de las disposiciones clave —como la definición metodológica para la selección de personas beneficiarias— queda sujeto a una reglamentación futura. Esto, en sí mismo, no representa una debilidad jurídica, pero sin previsión de recursos ni cronograma de implementación, existe el riesgo de dilación o incumplimiento, afectando el objetivo sustantivo de dinamizar la atención.

Si bien la inclusión del 2% para el INAMU es un avance importante en términos de asignación dirigida y perspectiva de género, el proyecto carece de una visión presupuestaria integral que contemple las necesidades operativas, tecnológicas y de coordinación institucional. Se recomienda que se incorpore, al menos en la exposición de motivos o en disposiciones transitorias, una estimación de recursos necesarios, fuentes de financiamiento complementarias o mecanismos de rendición de cuentas presupuestaria, de modo que se garantice su aplicabilidad efectiva y sostenible.

UNDÉCIMO: Sobre la institución o instituciones responsables de implementar las obligaciones en este proyecto de ley

El proyecto de “Ley para la dinamización de la atención de la población vulnerable en Costa Rica” identifica, de forma parcial, a las instituciones que deben ejecutar las obligaciones dispuestas. Es preocupante que no establezca un marco de gobernanza, monitoreo ni evaluación, lo cual representa una limitación importante para su implementación efectiva. A pesar de que esta es una práctica común en creación legislativa, es algo que debe de cambiar.

A modo de ejemplo:

1. Instituciones responsables de la ejecución: El texto hace referencia explícita a varias instituciones que tienen roles asignados en la aplicación de las reformas propuestas:

- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU): como entidad destinataria del 2% de los ingresos anuales del FODESAF, para la implementación de programas dirigidos a mujeres en situación de pobreza, vulnerabilidad o violencia.
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS): como administradora del Régimen No Contributivo para personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad económica, conforme a la reforma del artículo 1 de la Ley N.º 7636.
- Instituciones y programas que reciben recursos del FODESAF: encargados de definir metodologías de selección y enviar listados de beneficiarios al SINIRUBE.
- Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE): responsable de consolidar una base de datos única con la información reportada por las instituciones operadoras.

No obstante, el proyecto no asigna una autoridad rectora o coordinadora que supervise la implementación transversal del conjunto de reformas, ni detalla mecanismos para asegurar la coherencia entre instituciones o al menos no lo explicita, aunque se pudiera asumir.

2. Falta de mecanismos de monitoreo y evaluación: El proyecto no contempla ni refiere a indicadores de seguimiento ni mecanismos de evaluación del cumplimiento de sus objetivos. Tampoco establece plazos intermedios de revisión, ni prevé la obligación de emitir informes públicos o rendiciones de cuentas ante alguna instancia de control. Esta omisión contrasta con el principio de transparencia y eficacia que busca promover.
3. Necesidad de un enfoque coordinado e interinstitucional: La implementación efectiva del proyecto depende en gran medida de la articulación entre diversas entidades, tanto a nivel técnico como operativo. Sin una instancia rectora clara se corre el riesgo de generar dispersión institucional, duplicidad de funciones o dilación en la ejecución.
4. Recomendación normativa: Es fundamental que el texto legislativo no solo identifique a las instituciones ejecutoras, sino que también:
 - Asigne responsabilidades claras y diferenciadas, con base en las competencias legales de cada institución.
 - Establezca mecanismos de coordinación interinstitucional, con mandatos explícitos.
 - Incorpore sistemas de monitoreo y evaluación periódicos, incluyendo indicadores desagregados por sexo, edad, condición de discapacidad, entre otros.

- Garantice participación social y transparencia, a través de la publicación de informes de impacto y rendición de cuentas.

Así las cosas, aunque el proyecto menciona a diversas instituciones involucradas en su implementación, carece de un diseño institucional claro y articulado que garantice el seguimiento y evaluación de sus disposiciones, lo cual podría comprometer la eficacia de la norma y su capacidad para responder a las desigualdades estructurales que pretende atender.

DUODÉCIMO: Impacto para la Universidad Nacional

La Universidad Nacional, como institución de educación superior pública con un compromiso histórico con la igualdad social, los derechos humanos y la inclusión, podría verse impactada de manera indirecta pero significativa por el contenido de este proyecto de ley, en al menos tres dimensiones:

1. Incidencia en la formación académica y la investigación aplicada
El proyecto plantea un fortalecimiento de los programas sociales, el rediseño de metodologías de priorización y la integración de bases de datos interinstitucionales, lo cual puede generar demandas de conocimiento especializado en áreas como trabajo social, economía social, análisis de políticas públicas, equidad de género, tecnologías de información para la inclusión, entre otras. Esto representa una oportunidad para que la Universidad Nacional —y particularmente sus centros e institutos como el Instituto de Estudios de la Mujer— fortalezcan su rol como generadores de evidencia científica, evaluación de políticas y propuestas técnicas, desde una mirada crítica, feminista e interseccional.
2. Potencial participación técnica y académica en la formulación de metodologías
El artículo 5 reformado establece que las instituciones que reciben recursos del FODESAF deberán definir metodologías específicas de selección de beneficiarios. En este marco, la UNA podría participar, mediante convenios o asesorías técnicas, en el diseño metodológico, la capacitación institucional o el acompañamiento evaluativo, aportando su experiencia en investigación social aplicada, enfoque de derechos humanos y género, así como en la construcción de indicadores sociales con sensibilidad territorial y cultural.
3. Impacto en la población estudiantil y en programas de extensión
Dado que parte de la comunidad estudiantil de la UNA —así como sus familias— podría encontrarse en situación de pobreza o vulnerabilidad económica, las reformas al FODESAF podrían incidir directamente en el acceso o la articulación de ayudas socioeconómicas estatales con los

programas universitarios. Además, muchos programas de extensión y acción social de la Universidad trabajan con comunidades que forman parte de la población meta del proyecto de ley, por lo que los cambios institucionales en los criterios de priorización podrían tener repercusiones en el diseño y alcance de dichos programas.

Este proyecto de ley no impone obligaciones directas a la Universidad Nacional, pero sí posibilidades valiosas para el fortalecimiento del vínculo universidad-sociedad, la incidencia académica en la política pública y la ampliación del impacto de los saberes críticos, parte del mandato ético y misional de la institución.

DÉCIMOTERCERO: Otros

Además del análisis jurídico y técnico realizado en los apartados anteriores, resulta pertinente incorporar algunas consideraciones adicionales que fortalecen el abordaje del proyecto de ley desde una perspectiva comparada, de buenas prácticas y de contexto país:

1. Necesidad de fortalecer la referencia normativa en el texto legal: Si bien el contenido del proyecto se alinea con principios y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, género y desarrollo sostenible, sería recomendable que el articulado o su exposición de motivos haga referencia expresa a convenciones internacionales aplicables (CEDAW, Belém do Pará, CDPD, Pacto de San José, Agenda 2030), con el fin de dar mayor legitimidad jurídica, claridad interpretativa y coherencia normativa.
2. Buenas prácticas en políticas de focalización con enfoque interseccional: En países como Uruguay, Colombia y México, las políticas de protección social han incorporado mecanismos de identificación y priorización de población desde variables combinadas, como género, edad, territorio, etnicidad, discapacidad y situación migratoria. Estas experiencias pueden ser valiosas como insumo técnico para el diseño de las metodologías que el proyecto de ley encomienda a las instituciones operadoras.
3. Riesgo de fragmentación institucional sin una autoridad coordinadora: La ausencia de una entidad rectora o de un mecanismo formal de articulación entre las instituciones receptoras de recursos del FODESAF podría generar problemas de implementación, dispersión de esfuerzos o desigualdad en la ejecución entre regiones o grupos. Por ello, se recomienda que se contemple la creación de una comisión interinstitucional técnica con participación del sector académico y de sociedad civil, con facultades de seguimiento, evaluación y asesoría.

4. Relevancia del enfoque territorial y participativo: La pobreza y la vulnerabilidad económica no se manifiestan de forma homogénea en el país. Un diseño normativo y metodológico que no considere las desigualdades territoriales, étnicas y culturales puede reforzar brechas históricas. En este sentido, se recomienda incorporar estrategias que incluyan la voz de las comunidades afectadas, de manera que el diseño e implementación de los programas financiados por FODESAF responda realmente a sus necesidades y realidades.
5. Pertinencia del acompañamiento jurídico y psicosocial como parte de la formación humana: El proyecto menciona la "formación humana para mujeres en situación de pobreza o violencia", pero no detalla su alcance. Dicha formación debe incluir acompañamiento psicosocial, asesoría jurídica y procesos de empoderamiento colectivo, y no limitarse a capacitación laboral o inserción productiva. Esto permitiría una atención integral que responda a los efectos estructurales de la violencia y la pobreza sobre la autonomía de las mujeres.

Conclusiones del análisis de este proyecto de ley

Se valoran de forma positiva las siguientes disposiciones:

- La priorización de personas en situación de pobreza, pobreza extrema o vulnerabilidad económica, incorporando criterios técnicos para su identificación.
- La inclusión explícita de grupos en condición de especial protección, como mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas menores de edad migrantes.
- La asignación del 2% de los ingresos anuales del FODESAF al INAMU, como una medida afirmativa para atender a mujeres en situación de pobreza o violencia.
- El fortalecimiento de la articulación institucional mediante el uso del SINIRUBE, para evitar duplicidades y garantizar transparencia en la asignación de beneficios.

Sin embargo, el proyecto evidencia vacíos relevantes que deben ser atendidos para asegurar que el expediente legislativo N.º 23.460 represente un avance normativo importante en materia de redistribución de recursos públicos, focalización de políticas sociales y fortalecimiento institucional para la atención de poblaciones históricamente excluidas:

- La falta de definiciones normativas claras sobre conceptos como "vulnerabilidad económica" o "formación humana para mujeres".

- La ausencia de una entidad rectora que garantice la coherencia, articulación y evaluación de la implementación interinstitucional.
- La carencia de un marco robusto de monitoreo, evaluación e indicadores de cumplimiento, así como de una previsión presupuestaria integral más allá de la asignación al INAMU.
- La omisión de referencias expresas al marco convencional internacional de derechos humanos y a la Agenda 2030, que dotarían al proyecto de mayor solidez jurídica y coherencia internacional.

En consecuencia:

1. Se recomienda parcialmente el proyecto de ley en tanto se cumpla con las observaciones y recomendaciones en este criterio hechas para asegurar que en la etapa de reglamentación se incorporen principios, definiciones, mecanismos y recursos adecuados para garantizar su cumplimiento, por ejemplo, incluir de forma expresa la referencia al bloque de legalidad internacional en derechos humanos, incluyendo CEDAW, la Convención de Belém do Pará y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y garantizar la participación del sector académico, de sociedad civil y de las propias comunidades beneficiarias en el diseño e implementación de las metodologías y en los mecanismos de seguimiento, entre muchas otras.

Quedamos a las órdenes para cualquier consulta adicional.

Atentamente,

Dra. Fannella Giusti Minotre
Directora
Instituto de Estudios de la Mujer